

**Кузь Тетяна Володимирівна,**доктор філософії у галузі права, доцент кафедри  
адміністративного права та судочинства  
Західноукраїнського національного університету  
t.kuz@wunu.edu.ua

ORCID ID: 0000-0002-6854-9230

**Іванюк Вікторія Дмитрівна,**доктор філософії у галузі права, доцент кафедри  
адміністративного права та судочинства  
Західноукраїнського національного університету  
ivaniuk@wunu.edu.ua

ORCID ID: 0000-0001-9092-1361

**Гудима Назар,**аспірант 2 року навчання Західноукраїнського національного університету  
ivaniuk@wunu.edu.ua

## **ПАТРОНАТНА СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ВИД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ**

У статті досліджено правові та організаційні засади функціонування патронатної служби в органах місцевого самоврядування як окремого виду публічної служби. Визначено, що патронатна служба полягає у виконанні консультативно-дорадчих, організаційно-інформаційних та експертно-аналітичних функцій. Для кандидатів на патронатні посади не встановлюються жорсткі кваліфікаційні вимоги, відсутній конкурсний відбір, а строк їх призначення на посади залежить від строку повноважень відповідного голови органу місцевого самоврядування.

Запроваджені норми створюють передумови для підвищення ефективності роботи патронатних службовців, чіткого визначення їхніх повноважень та забезпечення належної координації з органами місцевого самоврядування. Крім того, закон слугує важливим кроком у модернізації та розвитку публічної служби загалом, наближаючи українську модель до європейських стандартів. Чітке врегулювання процедур призначення, обов'язків та відповідальності працівників патронатної служби дозволить усунути наявні правові суперечності та забезпечити узгодженість кадрової політики на місцевому рівні.

Особливу увагу приділено новелам Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», які розширили коло осіб, уповноважених формувати патронатну службу, зокрема сільських, селищних та міських голів. Наголошено, що законодавчі зміни сприяють уточненню організаційно-правового статусу патронатних службовців та посилюють роль патронатної служби у системі публічного управління на місцевому рівні. Також розглянуто проблемні аспекти, пов'язані з відсутністю чітких кваліфікаційних критеріїв для працівників патронатної служби, та окреслено напрями її подальшого розвитку у контексті європейських стандартів публічної служби.

**Ключові слова:** державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, патронатна служба, публічна служба, місцеве самоврядування, публічне управління.

### **Kuz T., Ivaniuk V., Hudyma N. PATRONAGE SERVICE IN LOCAL GOVERNMENT BODIES AS A TYPE OF PUBLIC SERVICE**

The article examines the legal and organizational principles of the functioning of the patronage service in local government bodies as a separate type of public service. It is determined that the patronage service consists of performing advisory, organizational, informational, and expert and analytical functions. There are no strict qualification requirements for candidates for patronage positions, there is no competitive selection, and the term of their appointment to the positions depends on the term of office of the relevant head of the local government body.

Particular attention is paid to the innovations of the Law of Ukraine "On Service in Local Government Bodies", which expanded the circle of persons authorized to form the patronage service, in particular village, settlement, and city mayors. It is emphasized that legislative changes contribute to clarifying the organizational and legal status of patronage employees and strengthen the role of the patronage service in the system of public administration at the local level. The problematic aspects related to the lack of clear qualification criteria for patronage service employees are also considered, and the directions for its further development in the context of European public service standards are outlined.

The introduced norms create the preconditions for improving the efficiency of patronage service employees, clearly defining their powers and ensuring proper coordination with local self-government bodies. In addition, the law serves as an important step in the modernisation and development of public service in general, bringing the Ukrainian model closer to

European standards. Clear regulation of the procedures for appointing, duties and responsibilities of foster care service employees will eliminate existing legal contradictions and ensure consistency in personnel policy at the local level.

**Keywords:** civil service, service in local government bodies, patronage service, public service, local government, public administration.

**Постановка проблеми.** Служба в органах місцевого самоврядування є різновидом публічної служби, яка покликана забезпечити реалізацію територіальними громадами їх прав на місцеве самоврядування, а також здійснювати передбачені законодавством деякі повноваження органів виконавчої влади. Така служба повинна орієнтуватися насамперед на принципи сервісної держави та людиноцентризму, за яких усі державні та місцеві програми, політика та послуги розробляються й реалізуються з урахуванням потреб та інтересів людей, їхніх прав і свобод.

Раніше в українському законодавстві інститут патронатної служби не мав чіткої правової деталізації. Вперше про його виокремлення, як одного з видів публічної служби, було зазначено у Кодексі адміністративного судочинства України 2005 року [1]. Подальший розвиток цього інституту знайшов відображення у Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 року, який започаткував якісно новий етап у становленні патронатної служби [2].

Із прийняттям нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в 2023 році [3] на новий рівень виходить інститут патронатної служби як вид публічної служби в органах місцевого самоврядування. Її розвиток є важливою складовою загальної реформи публічної служби та процесу децентралізації влади в Україні.

Однак, на сьогодні впровадження інституту патронатної служби в органах місцевого самоврядування є новелою вітчизняного законодавства, відтак потребує додаткового дослідження. Це дасть можливість виокремити окремі теоретичні та практичні аспекти реалізації прийнятого в новій редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2023 року, що стосуються роботи радників, консультантів, помічників та керівників патронатної служби.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Серед українських науковців-адміністративістів, які зробили внесок у вивчення проблематики патронатної служби як інституту публічної служби в цілому слід відмітити праці В.Б. Авер'янова, Н.М. Дармограй, О.І. Костишева, Ю.П. Битяка, Т.О. Коломосьць, О.С. Шеремет, О.Д. Лазор, Д.В. Приймаченко та інші.

**Метою статті** є правовий аналіз чинного законодавства та наукових праць задля виокремлення особливостей проходження патронатної служби в органах місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Публічна служба, згідно з Кодексом адміністративного судочинства України, є «діяльністю на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [1]. Основним завданням всіх без винятку публічних службовців є забезпечення публічних інтересів.

Серед видів публічної служби законодавець окремо виділяє патронатну службу, однак не відносить її до складу державної служби.

Серед сучасних науковців також немає єдиного підходу до визначення поняття та основних рис патронатної служби. Так, в Енциклопедії державного управління «патронатна служба (англ. *patroning service*; від лат. *patronus* – покровитель) вважається сукупністю осіб, яких самостійно добирають та приймають на посади згідно зі штатним розписом та категорією керівники державних органів та органів місцевого самоврядування». [4] Деякі вчені стверджують, що до патронатних посад слід відносити «помічників, радників, консультантів, прес-секретарів та інші штатні одиниці, призначені для організаційного й інформаційно-аналітичного забезпечення роботи членів Кабінету Міністрів України та керівників органів державної влади» [5]. Однак, ми не можемо погодитися з такою позицією, оскільки вона явно суперечить існуванню інституту патронатної служби в органах місцевого самоврядування.

Деякі вчені пропонують визначати патронатну службу як «самостійний особливий різновид службової діяльності особистісного спрямування, зорієнтованого на обслуговування інтересів патрона, керівника, правителя» [6]. На противагу їм висловлюється думка професором Ю. Битяком, що патронатну службу не слід розглядати як різновид державної служби, враховуючи особливості вступу, проходження, припинення, функціонального призначення її як такої. Відтак, він вважає, що в «позапрофесійну державну службу доцільно включити політичні посади; посади патронатної служби; допоміжні (обслуговуючі) посади». [7]

Погоджуємося з твердженням О.С. Шеремет, що «патронатна служба – це вид публічної служби, діяльність працівників якої спрямована на здійснення консультативно-дорадчих, аналітичних і комунікаційних функцій із метою забезпечення діяльності керівних працівників державних органів та органів місцевого самоврядування» [8].

На сьогодні правові засади діяльності патронатної служби в Україні визначаються в різних законодавчих актах, серед яких хочемо виокремити Закон України «Про державну службу» від 2015 року та Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в новій редакції 2023 р. (набере чинності через півроку після скасування воєнного стану).

Саме після запровадження нової редакції Закону України «Про державну службу», стало можливим оформлення патронатної служби як самостійного виду публічної служби і закріплення на практиці розмежування між державною службою та патронатною. При цьому законодавчі зміни, ухвалені ще у 2015 році, позбавили патронатних службовців, котрі продовжували працювати в органах державної влади, статусу державних службовців, що стало важливим етапом у впорядкуванні класифікації різновидів публічної служби.

Починаючи з часу запровадження нової редакції Закону України «Про державну службу», патронатна служба остаточно отримала статус окремого виду публічної служби, однак сфера її функціонування залишається обмеженою виключно державними органами влади. Подібний підхід певною мірою узгоджується з положеннями Кодексу адміністративного судочинства України, який закріплює окремі засади організації публічної служби, проте він суттєво дисонує із загальною концепцією та стратегією розвитку інституту публічної служби в Україні.

Слід підкреслити, що станом на сьогодні патронатні службовці, які працюють в органах місцевого самоврядування, зберігають статус посадових осіб місцевого самоврядування. Така ситуація створює правову та організаційну колізію, оскільки на законодавчому рівні патронатна служба вже визначена як самостійний вид публічної служби, що має бути відокремленим від державної та муніципальної служб. Збереження старого підходу у сфері місцевого самоврядування не лише не гармонізує із положеннями Закону України «Про державну службу», а й фактично гальмує процес уніфікації та стандартизації публічної служби в Україні.

У результаті виникає суперечність між потребою модернізувати систему публічної служби відповідно до європейських стандартів та фактичним станом правового регулювання патронатної служби у місцевих органах влади. Це свідчить про необхідність подальшого удосконалення нормативно-правової бази, аби забезпечити чітке розмежування статусу патронатних службовців на державному та місцевому рівнях і створити єдину правову основу для ефективного функціонування всієї системи публічної служби [11].

Становленню інституту патронатної служби в органах місцевого самоврядування передував тривалий процес закріплення його основ на законодавчому рівні. Перші згадки про подібні інститути з'явилися у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 1997 року [9]. У цьому законі визначено, що посадові особи органів місцевого самоврядування можуть виконувати консультативно-дорадчі функції. Крім того, до компетенції місцевих рад було віднесено затвердження Положення про помічника-консультанта депутата ради (п. 53 ч. 1 ст. 26; п. 35 ч. 1 ст. 43), що фактично створило передумови для формування професійної допоміжної служби, підпорядкованої виборним посадовим особам.

Подальший розвиток правової бази патронатної служби відбувся після ухвалення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року [10]. Цей нормативний акт системно закріпив принципи організації та діяльності патронатної служби, зокрема: «право голів районних, районних у містах та обласних рад, а також Київського та Севастопольського міських голів, міських голів міст обласного чи республіканського (в АР Крим) значення самостійно, без проведення конкурсу, добирати та призначати своїх радників і помічників, які фактично складають патронатну службу» [10]; норму, згідно з якою «перевибори сільських, селищних чи міських голів або зміна керівників органів місцевого самоврядування автоматично тягне за собою припинення служби для працівників патронатної служби» [10].

Ці положення фактично легалізували існування патронатної служби у структурі органів місцевого самоврядування, визначивши її допоміжний і персонально залежний характер. Патронатні працівники, на відміну від державних службовців, не проходять конкурсного відбору і повністю залежать від довіри конкретного керівника, що підкреслює гнучкість і політичну складову цієї служби.

Варто зазначити, що саме ці законодавчі норми стали основою для подальшого розвитку концепції патронатної служби в Україні. Вони окреслили її статус як допоміжної структури, призначеної для аналітичного, організаційного та інформаційного забезпечення діяльності керівників органів влади. Разом із тим, така модель залишається предметом дискусій, оскільки поєднання політичної довіри та відсутності конкурсних процедур нерідко розглядається як фактор, що потребує додаткового врегулювання та підвищення прозорості.

Подальший розвиток інституту патронатної служби в органах місцевого самоврядування отримав після прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» у 2023 році. Особливості проходження цього виду служби виокремлені в розділі Розділу XI цього Закону.

Так, статтею 88 вищезгаданого Закону було врегульовано питання формування патронатної служби сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті, районної, обласної ради. Таким чином, законодавець розширив перелік посадових осіб територіальних громад, яким надано право формувати патронатну службу.

Відтак, передбачається, що посадові особи територіальних громад та голови відповідних місцевих рад, які в межах встановленої загальної чисельності посадових осіб та працівників органів місцевого самоврядування, а також у межах передбаченого фінансування на їх утримання, можуть створювати власні патронатні служби. Така служба формується «в апараті сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради та її виконавчого комітету, секретаріаті (апараті) Київської, Севастопольської міської ради,

виконавчому апараті районної, обласної ради як структурний підрозділ або шляхом введення окремої (окремих) посади (посад)» [3].

Також розширено перелік звичних посад патронатної служби, та встановлено, що сюди «належать посади радника, консультанта, помічника та керівника патронатної служби сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради» [3].

Отже, можемо підсумувати, що з набранням чинності новим Законом буде збільшено коло посадовців органів місцевого самоврядування, які можуть призначати на посади патронатних службовців. Якщо раніше це право стосувалося лише голів рад, Київського та Севастопольського міських голів, а також міських голів міст обласного та республіканського значення (в Автономній Республіці Крим), то тепер до цього переліку включено також сільських, селищних і міських голів. Також важливо відмітити, що на законодавчому рівні визначено завдання патронатної служби органу місцевого самоврядування, зокрема це здійснення організаційного, інформаційного та експертно-аналітичного забезпечення повноважень голів відповідних рад.

Окрему увагу законодавець приділив врегулюванню порядку призначення та звільнення на посади працівників патронатної служби. Зокрема цей порядок відповідає специфіці вказаної категорії посад, оскільки «патронатний службовець – це публічний службовець, прийнятий на посаду на термін повноважень особи, що його прийняла. Відтак, передбачено що радника, консультанта, помічника, керівника патронатної служби призначає на посаду відповідний голова за строковим трудовим договором, що укладається на строк його повноважень або на інший строк, що не може перевищувати строк повноважень відповідного голови [3].

Так само відповідний голова може ініціювати дострокове звільнення працівника-патронатника, або ж така особа звільняється з посади у день закінчення повноважень чи дострокового припинення повноважень відповідного голови.

Важливо відмітити, що посадові особи патронатної служби в органах місцевого самоврядування не є державними службовцями чи службовцями органу місцевого самоврядування, відтак на них не поширюються права, обов'язки, гарантії та відповідальність як до посадових осіб. Тому питання їх професійної діяльності врегульовуються Кодексом законів про працю України, за винятком тих статей, що передбачені в ч.6 статті 89 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2023 року.

Належне правове регулювання в новому законі отримав інститут оплати праці посадових осіб патронатної служби. Так, передбачається, що «умови оплати праці радника, консультанта, помічника, керівника патронатної служби визначаються сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою за пропозицією відповідного голови в межах витрат на оплату праці працівників органу місцевого самоврядування. Посадові оклади радника, консультанта, помічника встановлюються в межах посадових окладів службовців місцевого самоврядування, які займають посади категорії III, а керівника патронатної служби - службовців місцевого самоврядування, які займають посади категорії II» [3].

Недостатньо врегульованим вважаємо питання встановлення вимог до особи, яка може бути призначена на посаду патронатної служби в органі місцевого самоврядування. Законодавцем передбачено лише дві основні: наявність громадянства України та вільне володіння державною мовою. Такий мінімальний перелік вимог, скоріш за все, пояснюється специфікою патронатної служби, яка має на меті забезпечувати безпосередню підтримку діяльності голови та функціонує на основі принципу особистої довіри. А те, що відбір здійснюється без проведення конкурсних процедур, дозволяє швидко формувати ефективну команду помічників, радників та консультантів.

Водночас вважаємо, що відсутність кваліфікаційних вимог можна розглядати як ризик, адже це може призводити до потрапляння на патронатні посади осіб, які не мають достатнього рівня професійної підготовки чи досвіду. Така ситуація здатна негативно позначитися на якості управлінських рішень та ефективності роботи органу. Крім того, подібний підхід створює поле для політичного впливу, оскільки добір патронатних працівників ґрунтується переважно на особистій лояльності до керівника, а не на об'єктивних критеріях компетентності.

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, можемо зробити висновок, що патронатна служба є окремим видом публічної служби та поділяється на службу в державних органах та органах місцевого самоврядування. Вона полягає у виконанні консультативно-дорадчих, організаційно-інформаційних та експертно-аналітичних функцій. Для кандидатів на патронатні посади не встановлюються жорсткі кваліфікаційні вимоги, а працівники патронатної служби в органах місцевого самоврядування призначаються на строк повноважень відповідного голови, оскільки їх перебування на посаді безпосередньо пов'язане з чинністю мандату особи, яка формує патронатну службу.

Набрання чинності Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2023 року та внесення змін до чинного законодавства сприятиме не лише уточненню організаційно-правового статусу працівників патронатної служби, але й її закріпленню як важливої складової системи публічної служби в Україні. Запроваджені норми створюють передумови для підвищення ефективності роботи патронатних службовців, чіткого визначення їхніх повноважень та забезпечення належної координації з органами місцевого самоврядування. Крім того, закон слугує важливим кроком у модернізації та розвитку публічної

служби загалом, наближаючи українську модель до європейських стандартів. Чітке врегулювання процедур призначення, обов'язків та відповідальності працівників патронатної служби дозволить усунути наявні правові суперечності та забезпечити узгодженість кадрової політики на місцевому рівні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv#n11772> (дата звернення: 10.07.2025)
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.07.2025)
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 р. № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.07.2025)
4. Енциклопедія державного управління у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук. ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т.6: Державна служба / Наук. ред. колегія: С.М. Серьогін (співголова), В.М. Сороко (співголова) та ін. 2011. 524 с.
5. Лазор О.Д. Державна служба в Україні: навч. посіб. / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. вид. 3-тє, допов. і перероб. К.: Дакор, 2009. 560 с.
6. Костилєв О. І. Поняття та особливості діяльності патронатної служби та патронатних службовців. *Митна справа*. 2015. № 2 (98). Ч. 2. Кн. 2. С. 14–19.
7. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
8. Шеремет О.С. Правове регулювання організації діяльності патронатної служби в окремих органах влади України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №1. С. 221–223.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.07.2025)
10. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.07.2025)
11. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Формування інституту патронатної служби як компоненти публічної служби. *Глобальні тенденції та національні особливості публічного управління та адміністрування* : матер. круглого столу (м. Вінниця, 22.12.2023 р.). Вінниця: ТОВ «Друк», 2024. С. 14-17.

#### REFERENCES:

1. *Kodeks administratyvnoho sudochynstva [Code of Administrative Procedure]*: Zakon Ukrainy vid 06.07.2005 № 2747-IV. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv#n11772> [in Ukrainian]
2. *Pro derzhavnu sluzhbu [Code of Administrative Procedure]*: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. № 889-VIII. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian]
3. *Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia [On service in local self-government bodies]*: Zakon Ukrainy vid 02.05.2023 r. № 3077-IXh. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian]
4. *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of Public Administration]* u 8 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy; nauk. red. kolehiia: Yu.V. Kovbasiuk (holova) ta in. K.: NADU, 2011. T.6: Derzhavna sluzhba / Nauk. red. kolehiia: S.M. Serohin (spivholova), V.M. Soroko (spivholova) ta in. 2011 [in Ukrainian]
5. Lazor, O. D. (2009). *Derzhavna sluzhba v Ukraini [Deravna service in Ukraine]*: navch. posib. / O. D. Lazor, O. Ya. Lazor. vyd. 3-tie, dopov. i pererob. Kyiv: Dakor [in Ukrainian]
6. Kostyliev, O. I. (2015). Poniattia ta osoblyvosti diialnosti patronatnoi sluzhby ta patronatnykh sluzhbovtziv [Concepts and characteristics of the activities of the patronage service and patronage officials]. *Mytna sprava - Customs Affairs*, 2 (98), 2, Kn. 2, 14–19 [in Ukrainian]
7. Bytiak Yu. P. *Derzhavna sluzhba v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady [Public Service in Ukraine: Organisational and Legal Foundations]*. Monohrafiia. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian]
8. Sheremet, O. S. (2022). Pravove rehuliuвання orhanizatsii diialnosti patronatnoi sluzhby v okremykh orhanakh vlady Ukrainy [ ]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal - Legal scientific electronical journal*, 1, 221–223 [in Ukrainian]
9. *Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini [On Local Self-Government in Ukraine:]*: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian]
10. *Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia [On service in local government]*: Zakon Ukrainy vid 07.06.2001 r. № 2493-III. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian]
11. Lazor, O. D. & Lazor, O. Ya. (2014). Formuvannia instytutu patronatnoi sluzhby yak komponenty publichnoi sluzhby [Formation of the institution of patronage service as a component of public service]. *Hlobalni tendentsii ta natsionalni osoblyvosti publichnoho upravlinnia ta administruvannia* : mater. kruhloho stolu (m. Vinnytsia, 22.12.2023 r.). Vinnytsia: TOV «Druk», 14-17 [in Ukrainian]

Стаття надійшла до редакції: 12.11.2025